Een bodemloze put?

Auteur: Hans Duijvestijn

19 januari 2016

1. Samenvatting

In 2015 constateerde BON dat de invoering van de lumpsum in het VO tot gevolg heeft gehad dat er in 2013 ruim 4.000 docenten (fte) minder werkzaam waren dan er hadden kunnen zijn. Een diepgravend onderzoek hiernaar bleef uit. Inmiddels hadden coalitie en de constructieve oppositie met veel tamtam het Nationale Onderwijs Akkoord NOA en Herfstakkoord gesloten waarmee eind 2013 alleen al in het VO 265 miljoen euro extra werd gepompt. Daarmee zouden o.a. 1200 extra docenten aangesteld worden, in het VO, terwijl het PO zelfs 1800 docenten extra kreeg. In de loop van 2015 werd de Tweede Kamer steeds nieuwsgieriger naar het resultaat van deze injectie. De staatssecretaris moest het antwoord schuldig blijven. "Ik heb de bonnetjes niet, maar kan u verzekeren dat de scholen het extra geld goed besteed hebben" zei hij meerdere malen in ongeveer dezelfde bewoordingen. De bonnetjes lagen op zijn bureau. Zijn ministerie beschikt over alle informatie die nodig is om vast te stellen hoeveel docenten er in 2014 netto zijn bijgekomen, rekening houdend met groei of krimp van scholen. BON berekende het voor hem: het zijn er 549 in het VO terwijl er in het PO zelfs 240 docenten meer verdwenen zijn dan nodig was. Dat brengt de totaalscore op 309 extra docenten waar er 3000 beloofd waren.

Eind 2015 komt er nog een pijnlijk feit aan het licht. Het merendeel van het extra geld dat in 2014 aan het onderwijs besteed zou worden is helemaal niet besteed, maar staat op de bank en blijft daar hoogstwaarschijnlijk tot in lengte van jaren staan. De coalitie en constructieve oppositie hebben dus in de hoogtijdagen van pijnlijke bezuinigingen in hun wijsheid besloten ruim een half miljard euro in de spaarpotten van schoolbesturen te stoppen.

PO en VO samen beschikken over 5 miljard euro eigen vermogen, waarvan 4 miljard op de bank staat. 3,4 miljard is overtollig vermogen en dient nergens anders voor dan schoolbestuurders een Dagobert Duck gevoel te geven.

Niemand wil dat zijn belastinggeld sluipenderwijs in een bodemloze put verdwijnt. Daarom moet de overheid haar verantwoordelijkheid nemen door het overtollige vermogen via een heffing terug te sluizen onder de voorwaarde dat het geld alleen aan extra docenten besteed mag worden. Daartoe moet er een knip gelegd worden in de lumpsum: bekostiging van docenten enerzijds en overig personeel en materiële kosten anderzijds.

2. Wat vooraf ging

In april 2015 publiceerde Beter Onderwijs Nederland BON het rapport “Onderzoek naar besteding lumpsum in VO 2013”. Daarin werd aangetoond dat schoolbesturen in het VO in 2013 ruim 4000 docenten minder in dienst hadden dan op grond van de bekostiging verwacht zou mogen worden. In het rapport werd gepleit voor een diepgaand onderzoek door een instantie als de Rekenkamer. Dat onderzoek is er (nog) niet gekomen. Wel reageerde de VO-raad op de uitkomsten van het BON-onderzoek. Het resultaat werd door de VO-raad als niet relevant naar de prullenbak verwezen. BON zou zijn uitgegaan van al 50 jaar oude, en dus compleet verouderde, normen. Inmiddels zou de organisatie van het onderwijs, onder andere door de inzet van onderwijsassistenten, dermate veranderd zijn dat minder docenten nodig zijn. De geluiden uit het werkveld klinken anders: er is inderdaad veel niet onderwijzend personeel bijgekomen, maar dat houdt zich voornamelijk bezig met bureaucratie en management. De taken van de docent zijn de laatste jaren niet verlicht, maar juist zwaarder geworden, door het creatief omgaan van schoolbesturen met het zogenaamde taakbeleid. De VO-raad poneert onbewezen stellingen, waar BON slechts constateert dat er nu verhoudingsgewijs minder docenten zijn dan voor de invoering van de lumpsum. Je zou verwachten dat de VO-raad het pleidooi van BON voor een diepgravend onderzoek door een onafhankelijke instantie zou ondersteunen, maar de VO-raad vindt dat helemaal niet nodig. Wel weet de VO-raad nog te melden dat de extra middelen die eind 2013 beschikbaar kwamen uit het NOA en het Herfstakkoord hard nodig waren om docenten te behouden en aan te trekken. Dit rapport gaat over de vraag in hoeverre schoolbesturen daar in 2014 in geslaagd zijn.

3. NOA en Herfstakkoord

In 2013 werd het Nationaal Onderwijs Akkoord NOA gesloten. Dit voorzag voor het VO een injectie van 65 miljoen euro. Dit bedrag was aanvankelijk expliciet bedoeld voor het aantrekken van jonge leraren, maar dit werd al snel genuanceerd: ook het behoud van arbeidsplaatsen voor docenten viel onder de doelstelling. Deze injectie zou in 2014 tot 1200 nieuwe dan wel behouden arbeidsplaatsen voor docenten moeten leiden. In het Herfstakkoord dat hierna, ook nog in 2013, werd gesloten kwam voor het VO ook nog eens ruim 200 miljoen beschikbaar. Dit geld was een voorschot op structureel beschikbaar komende middelen die met ingang van 2015 op de begroting zouden komen. Het leek slechts een praktisch probleem dat de ruim 265 miljoen euro die het VO extra ontving op de rijksbegroting van 2013 verantwoord werden. Volgens de strikte regels van de staatshuishoudkunde moet het geld dan ook in 2013 besteed worden. Formeel werd aan deze eis voldaan door het geld op 13 december 2013 over te maken op de bankrekening van

de schoolbesturen. Het was immers duidelijk dat deze gelden bedoeld waren om in 2014 te besteden? Er werd als vanzelfsprekend aangenomen dat schoolbesturen het geld dan ook in 2014 zouden gaan besteden. Maar zij mochten het niet zomaar overhevelen naar 2014. Omdat het in 2013 ontvangen was moest het ook in 2013 als inkomsten verantwoord en dus bij het resultaat van dat jaar geteld worden. Volgens het CBS boekte het VO in 2013 een resultaat van 254 miljoen euro, dus bijna het hele bedrag van de extra bekostiging kwam als resultaat in de boeken en werd volgens de regels toegevoegd aan het eigen vermogen van schoolbesturen in het VO.

In de loop van 2014 en meer nog in 2015 informeerde de Tweede Kamer herhaaldelijk naar het resultaat van de injectie van extra geld in het onderwijs bij staatssecretaris Sander Dekker. Vooral was de Tweede Kamer geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of de 3000 extra docenten, waarvan 1200 in het VO, er ook daadwerkelijk gekomen zijn. De staatssecretaris moest het antwoord schuldig blijven. Het extra geld was in de lumpsum opgenomen en de schoolbesturen hoefden geen verantwoording af te leggen wat er met specifieke bedragen was gebeurd. Kortom: de staatssecretaris beschikte niet over de bonnetjes, maar was er absoluut van overtuigd dat het extra geld door de schoolbesturen goed was besteed.

4. Plan van aanpak

De uitspraak van staatssecretaris Sander Dekker dat hij niet over de bonnetjes kon beschikken, verbaasde ons in hoge mate. Veel eerder dan wij kon de staatssecretaris binnen zijn eigen ministerie beschikken over alle benodigde gegevens. Elk jaar moeten schoolbesturen aan DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) van het ministerie OCW opgeven hoeveel fte zij op 1 oktober van dat jaar in dienst hebben gesplitst naar directie, onderwijsgevend personeel (docenten) en niet onderwijsgevend personeel. Het is voor de ambtenaren van Dekker een fluitje van een cent om vast te stellen hoeveel docenten (fte) alle scholen op 1 oktober 2014 in dienst hadden en het verschil te bepalen met het jaar daarvoor. Vervolgens hoeft alleen nog gecorrigeerd te worden voor de verandering die het gevolg is van de groei of krimp van het aantal leerlingen per school. Ook deze gegevens zijn bij het ministerie bekend. Vreemd genoeg kwamen de personeelsgegevens over 2014 voor het publiek later ter beschikking dan gebruikelijk. Op onze vraag waar de gegevens bleven kregen wij als verklaring dat de staatssecretaris er nog naar moest kijken voor ze vrijgegeven konden worden. Pas op 23 september 2015, bijna een jaar na de peildatum werden de gegevens op de website van DUO gepubliceerd. Daarna konden wij snel onze berekeningen maken. Op de dag dat de staatssecretaris, gedwongen door een motie van de Tweede Kamer, een rapportage in het voorjaar van 2016 toezegde, beschikten wij al over de uitkomsten daarvan. (Hoofdstuk 5)

Naast de vraag hoeveel extra docenten NOA en Herfstakkoord hebben opgeleverd, is het natuurlijk ook buitengewoon interessant na te gaan wat er met de rest van de extra gelden voor het VO gebeurd is. We hebben gezien dat de aanvullende bekostiging in 2013 leidde tot een positief resultaat van alle scholen samen van 254 miljoen euro. Dit betekent niet dat elk schoolbestuur het volledige bedrag van de extra bekostiging als resultaat over 2013 kon boeken. Sommige schoolbesturen boekten ondanks de extra bekostiging een negatief resultaat. Dat betekent dat het extra geld al in 2013 was uitgegeven. De grote meerderheid echter boekte dankzij de extra middelen een positief resultaat dat vaak nog groter was dan de extra bekostiging. Met andere woorden: deze schoolbesturen houden geld over op de regulier beschikbare middelen.

Het enige criterium om vast te stellen of de extra middelen uit NOA en Herfstakkoord ook daadwerkelijk aan het onderwijs zijn besteed is het resultaat van 2014. Als dat positief is dan zijn inkomsten en uitgaven in 2014 in evenwicht en mogen we constateren dat het extra geld uit 2013 niet besteed werd. Is het resultaat van 2014 negatief dan is tenminste een deel van het extra geld besteed. (hoofdstuk 6)

Bovenstaande gaf aanleiding om nog eens te kijken naar de ontwikkeling van de eigen vermogens en liquide middelen in het VO in het bijzonder, maar ook in het hele onderwijs sinds de invoering van de lumpsum na 1996 (voor het PO gold 2006 als invoeringsdatum). De resultaten hiervan staan in Hoofdstuk 7.

5. Berekening van het aantal extra docenten in 2014

Duo publiceert jaarlijks een bestand waarin voor elke VO-school (BRIN-nummer) de aantallen personeel in fte per 1 oktober zijn weergegeven. Het bestand over 2014 was weer iets completer dan het voorgaande jaar. We konden van 601 van de 643 VO-scholen min of meer betrouwbare gegevens vinden. Vorig jaar was dat aantal nog maar 590. Voorwaarde was wel dat zowel over 2013 als 2014 gegevens beschikbaar waren. De werkelijke groei van het aantal docenten valt per school te bepalen door het verschil tussen 2014 en 2013 te nemen. Daarmee zijn we er niet want scholen kunnen groeien en krimpen als gevolg van stijgende of dalende leerlingenaantallen. Krimp en groei vallen af te leiden uit de door het ministerie van OCW afgegeven beschikkingen waaruit blijkt voor hoeveel fte docenten een school in elk jaar bekostigd wordt. De netto groei wordt als volgt berekend:

Netto groei aantal fte OP = W14 – W13 – (B14 – B13)

Waarin: W14 het werkelijke aantal fte OP per 1 oktober 2014

W13 het werkelijke aantal fte OP per 1 oktober 2013

B14 het bekostigde aantal fte voor het jaar 2014

B13 het bekostigde aantal fte voor het jaar 2013

Voor 45% van de 601 scholen in ons onderzoek is de uitkomst van deze berekening negatief. Dat betekent dat bijna de helft van de scholen het extra geld in ieder geval niet aan extra docenten besteed hebben. De overige scholen stelden wel meer docenten aan, maar slechts 40% haalde de norm van 2% netto groei die de politiek in de akkoorden had vastgelegd (in het VO 1200 docenten erbij).

Tellen we de resultaten van alle scholen in het onderzoek bij elkaar dan krijgen we het volgende beeld:

Netto groei aantal fte OP = 58.606 – 57.524 – (59.403 – 58.870)

= 1.082 – 533 = 549

Bijna de helft van de werkelijke groei in het aantal fte OP wordt veroorzaakt door de stijgende bekostiging als gevolg van stijgende leerlingaantallen. Uiteindelijk is de netto groei in 2014 in totaal ongeveer 550 fte, nog niet de helft van het beloofde aantal van 1200.

Vorig jaar berekenden we dat door de invoering van de lumpsum in 2013 naar verhouding ruim 4000 docenten minder waren aangesteld. Dat is ongeveer 7% van het totaal aantal docenten in het VO. Er zijn dus in 2014 ongeveer 550 docenten bijgekomen, maar daarmee is de achterstand nog lang niet goedgemaakt.

Ook voor het aantal docenten in het PO valt een berekening te maken, hoewel niet per school(bestuur). Hier blijkt dat het aantal docenten met meer gedaald is dan op basis van het leerlingenaantal te verwachten was. Er waren op 1 oktober 2014 1647 fte docenten minder in dienst dan een jaar daarvoor. De daling van het aantal leerlingen verklaart daarvan 1407 fte. Er zijn dus in het PO 240 fte docenten meer verdwenen dan nodig. Per saldo zijn er dus in het funderend onderwijs (VO en PO samen) 300 docenten bijgekomen in 2014 terwijl er was ingezet op 3000 docenten extra.

6. Waar bleef het extra geld?

De extra bekostiging die op het eind van 2013 bij het resultaat van dat jaar geteld moest worden kon alleen maar besteed worden door in 2014 een verlies op de jaarrekening te laten zien. Dat is de enige manier om geld, dat aan de reserves (het eigen vermogen) is toegevoegd, weer in de exploitatie op te nemen. Investeren in vaste activa is theoretisch ook nog een mogelijkheid, maar investeren leidt tot afschrijvingen en daardoor toch weer tot vermogensvorming. Bedrijfseconomisch kan het eigen vermogen slechts op twee manieren verkleind worden: verlies maken of geld uitkeren aan aandeelhouders (dividend, inkoop van aandelen). De tweede weg staat voor het onderwijs niet open. In de wet is geregeld dat onderwijsinstellingen geen winstuitkeringen mogen doen. Een eventueel exploitatieoverschot valt bij opheffing van de onderwijsinstelling toe aan de staat.

Het VO als geheel heeft in 2014 een resultaat van vrijwel nul euro geboekt. NRC concludeerde op basis van de totaalcijfers dat het extra geld in 2014 dus helemaal niet besteed is. Dat is iets te kort door de bocht. Er zijn wel degelijk schoolbesturen die in 2014 rode cijfers schreven, maar in de meeste gevallen was het negatieve saldo kleiner dan het extra bedrag dat eind 2013 werd ontvangen. En er waren, zoals al eerder vermeld, ook schoolbesturen die het geld al in 2013 nodig hadden om de exploitatie rond te krijgen. Uit ons onderzoek blijkt dat ongeveer 20% van de extra bekostiging in 2014 ook daadwerkelijk besteed werd. Daarmee is 80% van 265 miljoen euro: 212 miljoen rechtstreeks aan de eigen vermogens van VO schoolbesturen toegevoegd. Dit is minder dan het bedrag waarmee de eigen vermogens tussen 2012 en 2014 zijn toegenomen. De rest kan beschouwd worden als het bedrag waarmee de reserves ook zonder de extra bekostiging zouden zijn gegroeid.

De VO-raad roert regelmatig de trom om de wereld te laten weten dat de rijksbekostiging niet voldoende is om fatsoenlijk onderwijs te kunnen blijven verzorgen. Het water staat de schoolbesturen regelmatig tot de lippen. Deze rituele dans dient twee doelen: de politiek blijft er van doordrongen dat er meer geld moet worden vrijgemaakt voor het onderwijs en de docenten en andere personeelsleden (met uitzondering van de bestuurders) blijven zich bewust dat er voortdurend bezuinigd moet worden. Het helpt daarbij dat er zo nu en dan een onderwijsinstelling in financiële problemen komt. Het wanbeleid dat de problemen veroorzaakt kan worden afgedaan als incident, maar bij het grote publiek wordt het idee gevoed dat onderwijsinstellingen bij de eerste tegenslag kunnen omvallen. Dit is een mythe die we in het volgende hoofdstuk zullen bespreken.

7. Het geldpakhuis van Oom Dagobert

In dit hoofdstuk zullen we ook kijken naar de financiële situatie in het PO. De overige sectoren WO, HO en MBO beschikken over hun eigen gebouwen en zijn daardoor minder vergelijkbaar, maar PO en VO zijn goed met elkaar te vergelijken. Ook in het PO zijn in 2013 extra middelen beschikbaar gesteld die pas in 2014 besteed konden worden. Ook daar is dat voor het overgrote deel niet gebeurd. We kijken naar de ontwikkeling van de eigen vermogens, de liquide middelen en de totaal geïnvesteerde vermogens in PO en VO sinds de invoering van de lumpsum. Voor het VO verschaft het CBS cijferreeksen vanaf 1998. In het PO werd de lumpsum later ingevoerd in 2006. Het CBS heeft dan ook voor het PO cijferreeksen vanaf 2006. De laatste cijfers van het CBS hebben betrekking op 2013. De Onderwijsinspectie beschikt al wel over cijfers over 2014, maar die zijn nog niet vergelijkbaar met die van het CBS. We houden ons bij de data van het CBS.

Eind 1998 bedroeg het eigen vermogen in het VO 991 miljoen euro op een balanstotaal van 1.979 miljoen. De solvabiliteit van 50% was daarmee riant te noemen, vooral als we in aanmerking nemen dat de liquiditeitspositie met 654 miljoen zeer ruim was. Een beursgenoteerd bedrijf zou hierop door haar aandeelhouders afgerekend worden, maar scholen hebben geen aandeelhouders, tenzij we de overheid als zodanig willen beschouwen. Bij een efficiënte financiering zou het VO in 1998 met een eigen vermogen van rond 400 miljoen hebben kunnen uitkomen.

Eind 2013 was het eigen vermogen in het VO gestegen naar 2.022 miljoen op een balanstotaal van 4.223 miljoen. De solvabiliteit lijkt dus iets gedaald, maar in het balanstotaal zit nu 1.493 miljoen aan liquiditeit. Bij een efficiënte financiering zou een eigen vermogen van 800 miljoen voldoende zijn.

Voor het PO gelden vergelijkbare cijfers:

	2006	2013
Balanstotaal	4.007	4.968
Eigen Vermogen	2.421	3.028
Liquide middelen	1.821	2.398
Efficiënt EV	660	850

Het efficiënte Eigen vermogen berekenen we als volgt: 30% van het werkelijk in vaste activa geïnvesteerd vermogen. Dit is nog een ruime norm, banken klagen al als ze 4% eigen vermogen moeten aanhouden. Onderwijsinstellingen kunnen voor het overige een beroep doen op schatkistfinanciering. Tellen we de cijfers van PO en VO bij elkaar op dan komen we

op een bedrag van 3.350 miljoen euro dat voor de financiering van de bedrijfsvoering in deze onderwijssectoren onnodig is. Het staat op de bank en is feitelijk beschikbaar om aan beter onderwijs te besteden. Waarom gebeurt dat dan niet?

De Tweede Kamer maakt zich al langer zorgen over de te ruime vemogens- en liquiditeitspositie van onderwijsinstellingen. In 2008 bracht de “Commissie Don” over dit onderwerp een rapport uit, waarin werd geconstateerd dat schoolbesturen inderdaad (te) grote reserves aanhielden, maar de commissie slaagde er niet in harde normen te ontwikkelen. Vervolgens deed de commissie twee aanbevelingen: 1. Geef onderwijsinstellingen toegang tot schatkistbankieren en 2. Vergroot de financiële deskundigheid van schoolbesturen. De eerste aanbeveling was heel verstandig, maar met de tweede sloeg de commissie Don de plank volledig mis. Elke financieel deskundige kan uitleggen dat er bedrijfseconomisch geen enkele prikkel is voor een schoolbestuurder om het eigen vermogen te verminderen. Het kost rente-inkomsten (hoewel die momenteel verwaarloosbaar zijn) en het kan alleen door jarenlang een negatief resultaat te boeken. Daar staat tegenover dat er allerlei psychologische verklaringen te geven zijn waarom een schoolbestuurder meer vermogen blijft aanhouden dan strikt genomen nodig is. Een dikke bankrekening geeft een veilig gevoel, waar de overheid al meerdere malen een onbetrouwbare partner is gebleken. De feiten tonen aan dat het Dagobert Duck gevoel veel sterker is dan een rationele risicoberekening. De onderwijsinspectie heeft met de rijkste schoolbesturen afspraken gemaakt, maar moet nu ook zelf constateren dat daar anno 2014 nog niets van terecht gekomen is.

We moeten concluderen dat de politiek met NOA en Herfstakkoord in tijden van harde bezuinigingen tenminste een half miljard euro extra in de spaarpot van onze schoolbesturen heeft gestort. Volgens de regels van het spel zoals het nu gepeeld wordt is de kans uiterst klein dat dit geld er ooit weer uit komt. De spaarpot lijkt een bodemloze put waarvan de schoolbesturen niet eens de eigenaar zijn, het is namelijk ons belastinggeld, maar hoe krijgen we het terug?

8. Een emmer met een touw eraan

Bij de invoering van de lumpsum heeft de overheid onderwijsinstellingen in een bedrijfsmatig kader geduwd in de verwachting dat zij daardoor efficiënter zouden gaan opereren. Dat is nog maar de vraag, maar niet het onderwerp van dit rapport. We hebben geconstateerd dat schoolbesturen door de mogelijkheid overschotten in hun reserves te stoppen verleid worden om daarmee onbeperkt door te gaan. Er is geen bovengrens aan de spaarpot, er lijkt geen bodem in de put te zitten. BON is geen voorstander van de lumpsum en het bedrijfsmatige model waarin scholen nu opereren, maar als we het onderwijs nu

nationaliseren is het onbedoelde effect dat minister Dijsselbloem enkele miljarden van de staatsschuld kan aflossen. Het onderwijs is er niet bij gebaat. Dan lijkt het verstandiger het bedrijfsmatig kader zodanig aan te passen dat het beschikbare geld weer uit de put geheveld kan worden. Dat kan als de overheid, als de facto aandeelhouder, van onze onderwijsinstellingen een bescheiden dividend heft over de eigen vermogens van die instellingen. Schoolbesturen kunnen van dit dividend (gedeeltelijk) worden vrijgesteld als ze een solvabiliteit hebben van minder dan 30% of als ze in het voorafgaande jaar een verlies hebben geleden. Het verlies wordt in mindering gebracht op het dividend. Het door alle scholen opgebrachte dividend wordt toegevoegd aan de beschikbare middelen voor de bekostiging van docenten van het betreffende jaar. Integraal onderdeel van dit voorstel houdt in dat de lumpsum gesplitst wordt in twee componenten: een deel voor de bekostiging van docenten, waaraan de opbrengst van het dividend wordt toegevoegd, een ander deel voor de kosten van het overige personeel en de materiële kosten.